VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Finansów Publicznych (nr 158)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 133)**
- **Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 70)**

z dnia 4 kwietnia 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 158)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 133)

Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 70)

4 kwietnia 2013 r.

Komisje: Finansów Publicznych, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, obradujące pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, przeprowadziły:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192).

W posiedzeniu udział wzięli: **Hanna Majszczyk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Zygmunt Krzemiński** radca ministra w Ministerstwie Środowiska, **Agnieszka Mieżyńska** doradca prawny w Najwyższej Izbie Kontroli, **Dariusz Hołub** doradca w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, **Dominik Rek** główny specjalista w NFOŚiGW oraz **Tomasz Bystroński** członek Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bartosz Bąk**, **Anna Jasieńska, Sławomir Jakubczak**, **Krystyna Pająk**, **Anna Woźniak** i **Monika Żołnierowicz-Kasprzyk** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Wojciech Białończyk**, **Łukasz Kasiak** i **Adam Niewęgłowski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji: Finansów Publicznych, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Witam bardzo serdecznie w imieniu przewodniczących: pana przewodniczącego Stanisława Żelichowskiego i nieobecnego pana przewodniczącego Dariusza Rosatiego. Witam serdecznie panią przewodniczącą Krystynę Skowrońską. Porządek dzienny przewiduje pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1192). Czy są uwagi do porządku dziennego? Wobec niezgłoszenia uwag do porządku dziennego stwierdzam jego przyjęcie.

Jeszcze może pozwolicie państwo, że bardzo serdecznie przywitam obecnych na sali: panią minister Hannę Majszczyk – wiceminister finansów, panią dyrektor Wasążnik oraz przedstawicieli organizacji samorządowych…gdyby pan mógł się przedstawić, bo uciekło mi nazwisko…

Członek Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP Tomasz Bystroński:

Tomasz Bystroński – Związek Gmin Wiejskich RP.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Tak jest. I wszystkich obecnych na sali przedstawicieli korporacji samorządowych, samorządów, a także wszystkich gości.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Informuję, iż marszałek Sejmu w dniu 19 marca 2013 r. skierowała poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do Komisji Finansów Publicznych, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania. Przystępujemy zatem do pierwszego czytania projektu ustawy z druku nr 1192. Zanim poproszę przedstawiciela wnioskodawców o zabranie głosu, to poproszę państwa o ciszę. Czy możemy już kontynuować? Proszę przedstawiciela wnioskodawców, pana przewodniczącego Marka Gosa, o zabranie głosu.

Poseł Marek Gos (PSL):

Szanowni państwo przewodniczący, panie i panowie posłowie, pani minister, zaproszeni goście. Chcę zaprezentować na wspólnym posiedzeniu Komisji projekt zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym proponujemy wprowadzić dodatkową subwencję, tzw. subwencję środowiskową dla gmin o ograniczonych możliwościach rozwoju. W Polsce istnieje aktualnie 315 gmin, na terenie których w ponad 50%występują tereny objęte najwyższymi formami ochrony przyrody. Tak więc, biorąc pod uwagę ogólną liczbę gmin – 2400 – w sposób szczególny ograniczenia rozwojowe odnotowujemy w 315 gminach.

Od wielu, wielu lat toczy się debata na temat możliwości finansowego wspierania samorządów, które ze względu na fakt, iż mają na swoim terenie duże powierzchnie obszarów prawnie chronionych, powinny mieć rekompensowane z tego tytułu dochody. Takie jest stanowisko wnioskodawców. Tak też w innych państwach europejskich czy w Stanach Zjednoczonych próbuje się rekompensować lokalnym społecznościom niedobory w dochodach, wynikające z konieczności ograniczeń rozwojowych, ale również i większych kosztów związanych z funkcjonowaniem terenów prawnie chronionych, które to tereny służą przede wszystkim całej społeczności narodowej, a nie tylko – bądź w małym stopniu – społeczności lokalnej.

Postulujemy, aby w ramach dążenia do zrównoważonego rozwoju wszystkich gmin wprowadzić w polskim ustawodawstwie mechanizmy prawno-finansowe gwarantujące gminom o ograniczonych możliwościach rozwojowych, ze względu na położenie na terenach obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych, wyrównywanie ubytków w ich dochodach własnych, poniesionych w skutek wprowadzenia regulacji ograniczających gospodarowanie tymi terenami.

Celem głównym niniejszego uregulowania jest dofinansowanie gmin, na obszarach których znajdują się znaczne powierzchnie obszarów przyrodniczo cennych, takich jak: parki narodowe, rezerwaty przyrody oraz obszary Natura 2000, które są chronione na zasadach określonych w ustawie o ochronie przyrody. Proponujemy objęcie wsparciem finansowym jedynie tych obszarów, a nie wszystkich objętych różnymi formami ochrony wymienionymi w ustawie o ochronie przyrody, ze względów przede wszystkim finansowych, ale i faktycznych potrzeb parków narodowych, rezerwatów przyrody i obszarów naturowych. Mamy pełną świadomość, że w wielu przypadkach te tereny nakładają się na siebie, natomiast w projekcie ustawy przewidziano, że nie kumulują się dopłaty wynikające z różnych form ochrony, jeżeli te tereny nakładają się na siebie. Dzięki wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów finansowych gminy o ograniczonych możliwościach rozwoju będą mogły wyrównać poniesiony, wskutek ich położenia, ubytek w dochodach własnych i w konsekwencji będą w stanie zapewnić swoim mieszkańcom należyty poziom wykonywanych zadań własnych.

Jak już powiedziałem, postulujemy wprowadzenie nowego mechanizmu subwencji środowiskowej, jako części subwencji ogólnej skierowanej do tych 315 samorządów gminnych, które są wymienione w materiale, który jest załącznikiem do projektu ustawy.

Staraliśmy się dość szczegółowo pokazać paniom i panom posłom aktualną sytuację gmin, które są związane z terenami ściśle chronionymi. W materiale znajdziecie państwo informacje przedstawiające aktualną sytuację różnych samorządów w różnych województwach, w zależności od tego, jaki teren tych gmin objęty jest szczególną ochroną przyrody.

Kwota udzielonego wsparcia finansowego była wyliczana w oparciu o powierzchnię danego obszaru chronionego położonego w granicach gminy w stosunku do powierzchni całkowitej danej gminy. Kwota bazowa subwencji środowiskowej zostałaby ustalona ustawowo z uwzględnieniem stawki wyjściowej określonej w wysokości: dla gmin, na terenach których znajdują się formy ochrony przyrody w postaci parku narodowego – 160 zł za hektar parku narodowego; dla gmin, na terenach których znajdują się formy ochrony przyrody w postaci rezerwatów przyrody – też 160 zł za hektar rezerwatu przyrody, a tam, gdzie są tereny objęte programem Natura 2000 – 80 zł za hektar. Jak już wspominałem, nie przewidujemy w projekcie ustawy, żeby te kwoty wynikające z poszczególnych form ochrony, w przypadku nakładania się tych form, były powielane.

Proponujemy również, aby kwota ostateczna subwencji ekologicznej uzależniona była i skorygowana o wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, według wskaźnika grup ustalonych do naliczania kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej (tzw. wskaźnik zasobności gminy). Kwoty subwencji ponadto byłyby corocznie waloryzowane w oparciu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych określony za poprzedni rok kalendarzowy wedle danych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Co więcej, zasady wypłaty subwencji określone w ramach niniejszego projektu ustawy dotyczyłyby zarówno gmin wiejskich, jak i miejskich. Tu nie próbujemy różnicować gmin na gminy rolnicze czy też o innym charakterze. Tak więc tam, gdzie rzeczywiście występują tereny chronione w postaci parku narodowego, rezerwatu przyrody bądź Natura 2000, bez w względu na położenie tych terenów czy to w gminie o charakterze wiejskim, miejsko-wiejskim czy miejskim, byłyby zasady wypłat subwencji jednakowe.

Szanowni państwo – jakie skutki tych wypłat byłyby dla budżetu państwa? Pokazujemy kilka wariantów, w których dosyć precyzyjnie wyliczamy te subwencje środowiskowe, biorąc pod uwagę różne stawki bazowe: począwszy od 100 zł, poprzez 300 zł i 500 zł. My wskazaliśmy 160 zł i 80 zł, biorąc te kwoty jako średnią wyjściową do dalszej dyskusji. Podajemy też przykłady innych państw, w których poziom rozwoju jest podobny, np. Portugalii, gdzie te kwoty są porównywalne z tymi, jakie proponujemy. Tak więc, w zależności od tego, jakie byłyby te bazowe stawki, kwota każdorazowej subwencji rocznej uruchamianej z budżetu państwa na rzecz wszystkich 315 gmin kształtowałaby się na poziomie 350-450 mln zł. Myślę, szanowni państwo, że to są podstawowe założenia tego projektu.

Na co należy jeszcze zwrócić uwagę. Część z państwa posłów pracuje w podkomisji, powołanej przez Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, gdzie zajmujemy się projektem obywatelskim zmian w prawie ochrony przyrody, w związku z poszerzaniem czy tworzeniem nowych parków narodowych. Otóż, te regulacje, które proponujemy w omawianym dziś projekcie, mogłyby zachęcić samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie, aby podejście do terenów prawnie chronionych było zupełnie inne. Dzisiaj taką barierą po stronie samorządów, przy tworzeniu nowych form ochronnych – którą my, posłowie, również rozumiemy – są ograniczenia w rozwoju gospodarczym i społecznym gmin, gdzie funkcjonują ścisłe formy ochrony. W związku z tym wydaje się, że byłoby zupełnie inne podejście samorządów, gdyby tego typu subwencja środowiskowa obowiązywała. Zachęcam państwa do analizy przedłożonego projektu. Wydaje się, że jest on dobrym rozwiązaniem dla znaczącej grupy gmin, dla których realizacja zadań własnych jest bardzo trudna ze względów finansowych.

Jeżeli chodzi o korzyści – byłyby ewidentne, z tym, że w dłuższym okresie czasu. Mamy pełną świadomość, że po zainwestowaniu w te samorządy te nakłady zwróciłyby się w dwójnasób. Z jednej strony, dano by samorządom instrument, aby pozyskiwały środki pomocowe, które za chwilę trafią do Polski. Z drugiej strony, pozwoliłyby na realizację wspomnianych przez mnie wielu zadań nałożonych na samorządy, w tym zadań własnych, ale i niedofinansowanych zadań zleconych.

I kolejna sprawa – środki pośrednio trafiłyby również do mieszkańców-przedsiębiorców, a za jakiś czas wróciłyby w postaci podatków i innych świadczeń na rzecz państwa.

Tak więc, mechanizm jest dosyć prosty. Choć oczywiście mamy pełną świadomość, że najważniejszą dzisiaj kwestią jest znalezienie środków w budżecie państwa na sfinan-

sowanie tego rozwiązania, które proponujemy, a więc na wprowadzenie przepisów tego projektu ustawy w życie. Nasza propozycja jest taka, by te przepisy obowiązywały od najbliższego roku. Jesteśmy przekonani, że jeśli nie zastosuje się tych elementów wsparcia na najsłabszych ekonomicznie i w najtrudniej położonych – z punktu widzenia gospodarczego i społecznego – terenach, to wyłączymy z rozwoju ważne i najcenniejsze pod względem przyrodniczym i kulturowym tereny w Polsce. Bo, żeby zatrzymać na takich terenach mieszkańców, przedsiębiorców, poprawić ich byt i poziom życia na co dzień, konieczne jest wprowadzenie tego typu regulacji. Inaczej będzie to niemożliwe. Tyle z mojej strony. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu za szczegółowe i kompetentne przedstawienie projektu ustawy. Otwieram debatę w sprawie zasad ogólnych projektu. Kto z państwa chciałby zabrać głos? Proszę państwa przewodniczących o pomoc w zapisywaniu zgłaszających się. Zgłosili się: pan poseł Kowalczyk, pani poseł Paluch i nasz gość. Bardzo proszę w takiej kolejności o zabranie głosu.

Poseł Henryk Kowalczyk (PiS):

Czy już można, panie przewodniczący? Dziękuję. Szanowni państwo przewodniczący, Wysokie Komisje. Dwie uwagi do szczytnego celu. Uwagi bardzo konkretne, bo ten szczytny cel jest dość kontrowersyjny. Po pierwsze, nie widzę wyraźnego zapisu, że mają to być dodatkowe środki na subwencję, natomiast mówi się o wydzieleniu z subwencji ogólnej dla samorządów subwencji środowiskowej. Tak więc, tak naprawdę, będzie to kosztem subwencji dla pozostałych gmin. To jest pierwsza uwaga. Chyba, że się mylę i nie dostrzegłem takiego wyraźnego zapisu o dodatkowych środkach finansowych w subwencji ogólnej – ale jakby do zasad ogólnej subwencji i dofinansowania tutaj się nie dotykamy. Więc jeśli tak, to oczywiście mówienie o dodatkowych pieniądzach trzeba by opisać w tej ustawie. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz. Zupełnie nie rozumiem dlaczego akurat gmina, która ma 49% obszarów chronionych, ma nie otrzymać subwencji środowiskowej, natomiast gmina, która ma 50 czy 51% ma otrzymać. Przecież, tak naprawdę, nie ma żadnej różnicy. Przy obecnej formie naliczania subwencji i informacji, jakie posiada Ministerstwo Finansów, no i przy takiej formie informatycznej naliczania subwencji, każdy obszar powinien być w ten sposób traktowany. Natomiast, jeśli subwencja będzie naliczana tak skokowo, że gmina posiadająca 49% obszarów chronionych nie otrzyma ani złotówki, a gmina posiadająca 51% otrzyma już subwencję rzędu milionowego, to jest to bardzo nieuczciwe traktowanie gmin. Lepiej byłoby, gdyby nawet drobna kwota z tytułu posiadania – nie wiem – 5,10 czy 2% obszarów chronionych również była finansowana przez subwencję środowiskową. Jeśli już taka subwencja ma być wprowadzona. I to są dwie konkretne uwagi – jak ustawodawcy do tego się ustosunkowują? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Teraz głos zabierze pani poseł Paluch, następnie pan przewodniczący Szyszko. Do dyskusji zapisał się też przedstawiciel Związku Gmin Wiejskich i pan poseł Ożóg. Potem oddam głos przedstawicielom Ministerstwa Finansów i na tym zakończymy listę mówców.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Szanowni państwo, jestem głęboko przekonana o zasadności i konieczności sformułowania zasad naliczania subwencji środowiskowej. Przypomnę, że samorządy gmin, na terenach których znajdują się obszary o cennych walorach przyrodniczych, które z ogólnonarodowego punktu widzenia powinny być chronione, realizują zadania o charakterze ogólnokrajowym. I nie ma żadnego powodu, żeby koszty realizacji tych zadań, z których korzysta cała społeczność, czyli cały naród, cały kraj, zrzucać tylko na barki tych konkretnych samorządów. To jest po prostu antyskuteczne, przeciwskuteczne. A to jest oczywiste, że zachowanie terenów chronionych łączy się z ponoszeniem pewnych kosztów. Bo przecież kosztami – z punktu widzenia gmin – jest również to, że nie uzyskują konkretnych dochodów do budżetu z oczywi-

stych powodów. Bo konieczność zachowania walorów terenów podlegających szczególnej ochronie, to są ograniczenia narzucone na prowadzenie działalności gospodarczej. Pewnych rodzajów produkcji czy pewnej działalności gospodarczej w terenach o szczególnych walorach przyrodniczych oraz w otulinach tych terenów i ich najbliższym sąsiedztwie nie można prowadzić. Przecież cały system terenów chronionych ma również coś takiego, jak korytarze ekologiczne, żeby zwierzyna mogła migrować. To nie mogą być enklawy zamknięte, w których poszczególne gatunki żyją. One muszą mieć ze sobą połączenie z oczywistych racji.

Krótko mówiąc, sama zasadność naliczenia subwencji środowiskowej jest, moim zdaniem, kwestią nie budzącą wątpliwości. Natomiast słuszna jest uwaga mojego klubowego kolegi, dotycząca zmodyfikowania sposobu naliczenia tej subwencji. Oczywiście, jak słusznie zauważył poseł Kowalczyk, nie może to być „skokowo”. Uważam, że powinniśmy podjąć prace nad tym projektem w podkomisji. Przypomnę zresztą, że był już złożony przez samorządy projekt społeczny, który zawierał takie rozwiązanie, jak subwencja ekologiczna – bo tam inaczej była nazwana: nie „środowiskowa” tylko „ekologiczna”. I kilka miesięcy temu obyło się już pierwsze czytanie tegoż projektu.

Ja biorę udział w pracach podkomisji, która pracuje nad innym projektem, a mianowicie projektem, w którym próbuje się narzucić gminom bez ich zgody lokowanie terenów chronionych. I to jest z gruntu nieuczciwe i nieprzyzwoite. Mówię tu o projekcie – też społecznym – który w przypadku uchwalenia pozwoliłby na poszerzanie terenów istniejących parków narodowych i tworzenie nowych wbrew opinii rady gminy wyrażonej w uchwale. My na forum Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dosyć mocno nad tym dyskutowaliśmy, podkomisja pracuje i jest to procedowane.

Krótko mówiąc, siłowe narzucanie społecznościom lokalnym, które wszelkimi metodami bronią się przed poszerzaniem terenów chronionych, jest rzeczą nieuczciwą, bo nie ma powodu, żeby jedna konkretna gmina swoimi możliwościami rozwojowymi bez rekompensaty płaciła za wykonanie ogólnonarodowych zadań. Natomiast trzeba ten projekt poddać obróbce, trzeba zmodyfikować sposób naliczania – to nie powinno być skokowo. Uważam, że powinno się ten algorytm zmodyfikować tak, żeby umożliwić naliczanie konkretnych dochodów do budżetu gminy za posiadanie pewnego procentu zwartych terenów chronionych. Przy czym zwracam uwagę na jedną rzecz. Otóż inną rzeczą są takie formy ochrony jak pojedyncze pomniki przyrody, które mają mniejszą otulinę, co wiąże się z mniejszymi rygorami. Natomiast takie rzeczy, jak parki narodowe, rezerwaty przyrody czy obszary Natura 2000, to są te formy ochrony przyrody, które bezwzględnie powinny powodować naliczenie subwencji ekologicznej czy subwencji środowiskowej – w zależności, jak ją ostatecznie nazwiemy.

Uważam, że projekt powinien zostać poddany szczegółowej analizie w stosownej podkomisji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Szyszko.

Poseł Jan Szyszko (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysokie Komisje. Rzeczywiście, problem jest niesłychanie istotny i rzeczywiście prawdą jest, że gminy, które mają duże obszary chronione, cierpią na tym, z punktu widzenia możliwości rozwoju gospodarczego. W związku z tym ten problem trzeba rozwiązać. Natomiast wnioskodawcy poszli tu stosunkowo prostą metodą: jest budżet państwa, w związku z tym dla parku narodowego, rezerwatu po 160 zł od hektara, dla obszarów Natura 2000 po 80 zł od hektara, i sprawa będzie rozwiązana. Równocześnie mówią, że gminy, które mają 50% terenów objętych ochroną, dostaną subwencję, a te, które mają 49% – nie. To jest niezwykle jasne, proste, ale równocześnie bardzo mocno kontrowersyjne rozwiązanie. I tu bardzo jestem ciekaw, jakie stanowisko zajmie minister finansów. Bo tutaj jednak wkraczamy w jego kompetencje.

Ale, panie przewodniczący – bo pan jest przedstawicielem wnioskodawców – mam kilka pytań. Po pierwsze – jak państwo traktujecie definicję zrównoważonego rozwoju i co to jest? Czy to jest tak, jak wielu rozumie, tzn. że równo rozwijamy się wszędzie? Czy to jest jednak związane z prawem unijnym, z polską konstytucją? Bo wtedy wygląda

to inaczej. I wtedy te założenia, które wzięliście przy projekcie tej ustawy, jakby idą w rujnację. Mówili zresztą o tym i pan poseł Kowalczyk, i pani poseł Paluch. Tak więc, pierwsza rzecz – definicja zrównoważonego rozwoju. Co chcecie osiągnąć? Na co się powołujecie?

Druga rzecz. Dlaczego akurat parki narodowe, rezerwaty i Natura 2000? Kiedy weźmie się pod uwagę ustawę o ochronie przyrody, to Natura 2000 jest dopiero na piątym miejscu w hierarchii form ochrony przyrody. Są więc wyższe formy. Dlaczego zatem Natura 2000 a nie parki krajobrazowe czy obszary chronionego krajobrazu, które też mają bardzo duży wpływ na to, co dzieje się w gminach?

No i ostatnia sprawa. Skoro jesteśmy już przy definicji zrównoważonego rozwoju, to gdzie jest ten element podstawowy, a mianowicie, z jednej strony, człowiek, a z drugiej strony, forma ochrony? Czyżby wystarczało do tego, że wyznacza się obszar i forma ochrony jest zapewniona i to wszystko funkcjonuje? Czy też te pieniądze powinny właśnie stymulować ten zrównoważony rozwój? A jednym z elementów zrównoważonego rozwoju jest to, żeby te zasoby przyrodnicze były w dobrym stanie czy też lepszym. Tak więc, w jakim stopniu ta ustawa wkomponowuje się, wchodzi w ten układ zrównoważonego rozwoju i funkcjonowania człowieka w układach przyrodniczych? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Pan poseł Ożóg.

Poseł Stanisław Ożóg (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Jeśli chodzi o moje uwagi do propozycji przedłożonej przez grupę posłów, to nie będę powtarzał spostrzeżeń przedmówców. Natomiast mam pytanie konkretne, tylko – na dobrą sprawę – nie wiem do kogo.

Otóż ten projekt ustawy – z którym się zgadzam, ale najlepiej byłoby poddać go obróbce w podkomisji – jest jednym z elementów całego systemu finansów samorządu terytorialnego. I chyba idziemy w tym kierunku, żeby zajmować się wyrwanymi z tego systemu fragmentami. Przecież, w wyniku inicjatywy samorządu terytorialnego, zwanej popularnie „stawka większa niż 8 miliardów złotych", został złożony projekt ustawy, została powołana specjalna podkomisja i na tym zakończono prace nad kompleksowym opracowaniem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zajmujemy się – wczoraj została reaktywowana podkomisja – systemem wyrównawczym, czyli „janosikowym", co zostało wymuszone przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Pytanie – kiedy wreszcie zajmiemy się opracowaniem systemowego rozwiązania w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego? I to jest moje zasadnicze pytanie.

Natomiast odnosząc się do przedłożonego projektu w druku nr 1192 Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość będzie oczywiście popierał ten projekt, zgłaszając poprawki w obszarach, które wydają się być kontrowersyjne, o czym mówiliśmy tu przed chwilą.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo panu posłowi. Teraz proszę o zabranie głosu przez pana Tomasza Bystrońskiego, członka Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP.

Członek Zarządu ZGW RP Tomasz Bystroński:

Panowie przewodniczący, szanowne prezydium, panie, panowie posłowie.

Tomasz Bystroński, wójt Gminy Nowosolna k. Łodzi, członek Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP, który zrzesza ponad 600 gmin w Polsce. Różnych gmin: wiejskich i miejsko-wiejskich. Chcę poinformować, że już od 2009 r. robiliśmy pomiar rozwoju gmin, na terenach których są specjalne strefy ekonomiczne, w porównaniu z gminami, gdzie są tereny chronione. Proszę państwa, wsparcie ekonomiczne już jest dla tych samorządów, które są w specjalnych strefach ekonomicznych.

My mówimy tak – gmina nie dostaje pieniędzy od przedsiębiorcy zwolnionego, ale Ministerstwo Finansów raz w roku daje te „ubytki". Jest to 15 zł od m^2, a przecież po pięciu latach to przedsiębiorstwo już jest i ten dochód też jest. A zadania samorządu to przede wszystkim oświata, kultura i inne dziedziny. I proszę sobie to wyobrazić w takiej gminie, gdzie nie ma zrównoważonego rozwoju. Mówię tu o rozwoju mieszkańców.

Czytamy tu, że projekt nie był konsultowany społecznie. Ta idea była konsultowana społecznie w 2011 r. Odbyliśmy, jako Związek Gmin Wiejskich, 12 spotkań regionalnych w województwach: podkarpackim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim. Byłem w Biebrzańskim Parku Narodowym, byłem w Gminie Trzciane i informowałem. W związku z tym niektórzy posłowie wiedzą, jaka jest sytuacja.

Chcę powiedzieć, że jesteśmy za tym projektem. Dziękuję za wsparcie. Myślę, że teraz powinniśmy wszyscy pochylić się nad tym projektem. Ja jestem do dyspozycji, jako ten, który prowadzi z ramienia Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP wszystkie te sprawy. Dobrze powiedział pan poseł, że każdy taki teren chroniony powinien być nagradzany. Nie ma tak, że 49% czy 51% robi różnicę. Istotne jest też to, co z kolei pan powiedział, że obszary Natura 2000 to dopiero piąta forma ochrony, a wyżej są parki krajobrazowe czy obszary chronionego krajobrazu. Chcę jednak powiedzieć, że Natura 2000 to nie tylko ten teren, który jest wyznaczony – 5 ha czy 6 ha – ale my musimy nawet do 20 km brać pod uwagę ten teren przy ocenie oddziaływania na środowisko. W dodatku sieć Natura 2000 nadal jest opracowywana, nie jest zakończona, bo Polska deklarowała, że 20% obszaru kraju będzie w Naturze 2000. Właśnie w tych parkach narodowych, w parkach krajobrazowych.

Dlatego, panie przewodniczący, proszę odnotować, że my dajemy poparcie, ale dla wszystkich terenów chronionych. Nie tylko tam, gdzie jest 50% terenów chronionych, ale nawet od 1%. A wyliczenie jest takie: parki narodowe biorą 160 zł za hektar, co daje plus minus 50 mln zł, rezerwaty przyrody – 26 mln zł, parki krajobrazowe – 208 mln zł i to jest największa kwota. My zgadzamy się, żeby w tym projekcie zmieściły się wszystkie formy ochrony. Natomiast proponowałbym zastanowić się i przedyskutować kwestię Natury 2000.

Skąd wziąć środki finansowe? W Polsce jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z czego on powstaje? Ano powstaje z czerpania opłat za środowisko, z kar. Są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Gdzie są najbogatsze wojewódzkie fundusze? W województwie katowickim, łódzkim – bo tam jest przemysł. Natomiast tereny chronione są gdzie indziej i tam wojewódzkie fundusze są najbiedniejsze. A Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej teraz, biorąc dodatkowe opłaty za złomowanie samochodów itd., ma kilka miliardów złotych – no, może 2 mld zł – więcej niż kilka lat temu. I to jest fundusz, który nie powinien być oddany do decyzji Rady Nadzorczej NFOŚiGW, ale do decyzji społeczności lokalnej, aby wspierać te tereny chronione.

Panie przewodniczący, ja, jako ten, który żyje w parku krajobrazowym i ma ponad 50% na terenie parku krajobrazowego w gminie, nie dostaję żadnych dodatkowych środków. Ja nie muszę otrzymywać, bo – obok Łodzi – mam duży wskaźnik G i być może niewiele dostanę. Ale idea dotyczy całej Polski. Są tego przykłady w Europie, które tu podano. Dziękuję posłom za wsparcie. Dziękuję za ten projekt.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Proszę o zabranie głosu panią minister. Bardzo przepraszam panią minister – jeszcze pani przewodnicząca Skowrońska.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Rozumiem, że wszyscy zapoznali się z projektem, o którym dzisiaj rozmawiamy. Wnioskodawcy określili kwotę, która jest potrzebna dla dodatkowej subwencji, na poziomie 450 – 500 mln zł…

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

350 – 450 mln zł.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

No dobrze, 350 – 450 mln zł. A zatem, przy pojawieniu się sugestii przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich, że subwencja powinna być naliczana od 1% powierzchni chronionej, chciałabym dowiedzieć się, skąd mogłyby pochodzić środki. To, po pierwsze.

Po drugie, brakuje mi w tej regulacji – jeśli mówimy o kompleksowym rozwiązaniu – subwencji tam, gdzie są również Lasy Państwowe. O czym chcę mówić? Na terenie nie-

których gmin obszary Lasów Państwowych to znaczna część w strukturze gminy. Przy zmianie opłat część gmin otrzymała w roku bieżącym i w roku ubiegłym zdecydowanie obniżone subwencje – nawet do 30 – 40%. A zatem, czy w tym przypadku i w jakiej formule można by było – jeśli rozmawiamy o kompleksowej regulacji dotyczącej dochodów jednostek samorządu terytorialnego – rekompensować ten ubytek?

I tu pytania do pani minister. Z jakich źródeł dochodu mogłyby pochodzić takie pieniądze? Czy, realizując obowiązujące ustawy i będąc w procedurze nadmiernego deficytu, są szanse dla realizacji zaproponowanych rozwiązań?

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę panią minister o zabranie głosu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo. Państwo przewodniczący, Wysokie Komisje. Nie ma stanowiska rządu do druku nr 1192, więc w tym momencie będę prezentowała stanowisko ministra finansów. Natomiast na początku chciałabym jedną kwestię wyjaśnić – to zresztą przejawiało się w niektórych wypowiedziach państwa posłów. Otóż, podobne propozycje rozwiązań, jak ta, która jest przedmiotem dzisiejszej debaty, były przedstawiane w projekcie obywatelskim zmieniającym ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gdzie m. in. była propozycja wprowadzenia tzw. subwencji ekologicznej. Mówię o tym dlatego, że mimo iż nie ma stanowiska rządu do projektu zawartego w druku nr 1192, to jest już stanowisko do projektu obywatelskiego, o którym przed chwilą wspomniałam. To stanowisko jest negatywne – również w części dotyczącej subwencji ekologicznej.

Jeżeli chodzi o propozycję zawartą w druku 1192. Zacznę od tego, że te dwa rozwiązania są w pewnym zakresie podobne. One różnią się szczegółami, natomiast intencja jest podobna. Podobne też zauważamy wady w tej omawianej dzisiaj propozycji – poza skutkami, do których oczywiście przejdę i na końcu je podsumuję, jak również odniosę się do kwestii, o które pytała pani poseł. Przede wszystkim muszę zwrócić uwagę na jedną podstawową kwestię. Z uzasadnienia do tego projektu wynika – zresztą w wypowiedzi pana posła sprawozdawcy również to było podkreślone – że celem głównym tego projektu jest dofinansowanie gmin, na których terenie znajdują się obszary chronione i jednocześnie padła tu też taka wypowiedź: „jeśli nie zastosujemy wsparcia dla najsłabszych ekonomicznie regionów jednostek”. Mówię o tym na początku z tego powodu, że wystarczy sięgnąć do uzasadnienia i tych przykładów, które zostały podane, wyliczeń na podstawie wzorów zawartych w projekcie ustawy, które miałyby posłużyć do wyliczenia tej subwencji środowiskowej, i już widzimy, że na tej liście znajdują się gminy, które już dzisiaj bez uzyskania tej subwencji środowiskowej mają 150% średnich dochodów. Niektóre z tych gmin po otrzymaniu subwencji przekroczyłyby średnie dochody. I tu pytanie podstawowe: czy o takie wyrównywanie chodzi?

Poza tym zastanawiające jest, dlaczego bazą do wyliczania takiej subwencji miałaby być kwota 160 zł. To, że odpowiada ona stosowanej wielkości podobnej subwencji w Portugali, nie jest tutaj, według ministra finansów, żadnym argumentem, ponieważ z uzasadnienia wynika, że przesłaniem dla pojawienia się takiej subwencji miałoby być wyrównanie utraconych korzyści. Powstaje zatem pytanie – jak te korzyści wyliczono dla każdego w identyczny sposób stosując bazę w wysokości 160 zł? Mówię teraz o parkach i tych podstawowych obszarach chronionych, dla których ta baza wynosiłaby 160 zł. Zresztą podobna uwaga dotyczy również Natury 2000, gdzie ta baza byłaby w wysokości chyba 80 zł. Dlaczego 80 zł? I dlaczego uznano, że dla wszystkich gmin, skoro gminy są różne i różne utracone korzyści mogłyby wystąpić? Dlaczego zatem taka baza dla wszystkich? Zwłaszcza, że na tej liście, jak wspomniałam przed chwilą, już dzisiaj są bardzo bogate gminy, jak np. Świnoujście, o którym nie sądzę żeby można było mówić, iż jest najsłabszą jednostką ekonomicznie i to jeszcze z powodu znajdowania się na terenie tejże gminy właśnie obszarów chronionych. Powiedziałabym, że akurat w tym aspekcie jest to wręcz zaleta dla Świnoujścia, że tak jest, bo uzyskuje z tego tytułu znaczne korzyści.

Co więcej, kiedy mówi się o utraconych korzyściach, to w zasadzie nie wiemy, o jakie utracone korzyści tu chodzi. W uzasadnieniu nic nie mówi się o tym, jakie dodatkowe zyski mają niektóre gminy z tego tytułu, że pojawiły się tam te obszary chronione –

chociażby w postaci rozwoju turystyki. Dlaczego takie kwestie są tu pominięte? Łącznie z tym, że nie mówi się również o tym, iż te osoby czy gminy uzyskują również z tego tytułu możliwości dofinansowania. Uzyskania różnych dopłat i dofinansowań w związku z tym, że na ich terenie znajdują się tego typu obszary. Również obywatele, którzy mieszkają na tych terenach, mają z tego tytułu pewne dopłaty przy wykonywaniu niektórych działań, np. związanych z wykaszaniem traw.

Jednym z argumentów, które przewijają się w uzasadnieniu do tego projektu, jest to, iż niekorzystnym zjawiskiem, które wpływa na poziom dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest zmniejszona ilość zaludnienia na tych obszarach, co przekłada się na mniejsze dochody uzyskiwane przez te gminy. Ale tutaj trzeba zwrócić uwagę, że właśnie fakt zmniejszonej gęstości zaludnienia jest jednym z kryteriów, które brane są pod uwagę przy rozdziale subwencji wyrównawczej. I właśnie te jednostki uzyskują wyższe tagi, z uwagi na mniejszą gęstość zaludnienia. A zatem już jest w przepisach mechanizm, który z tego tytułu takie wyrównania czy też przekazywanie środków uwzględnia.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Przepraszam, jeszcze dwie kwestie. Chciałabym zwrócić uwagę na coś, co nie wybrzmiało w wypowiedziach. Otóż, przy tych terenach chronionych, o których mówi się w tym projekcie, wymienia się również otuliny parków. Nie tylko parki narodowe, rezerwaty, obszary Natura 2000, ale również otuliny, co znacznie powiększa obszar, który byłby podstawą do dofinansowania z tytułu subwencji środowiskowej.

I podstawowa kwestia, która, w naszym przekonaniu, będzie problemem w funkcjonowaniu takiego mechanizmu. Wprawdzie w projekcie mówi się – ja nie przeczę – że w przypadku gdy tereny chronione nakładają się na siebie, to uwzględnia się tylko jeden z tych terenów chronionych i oczywiście jedną bazę dla wyliczenia tej subwencji. Tyle tylko, że dzisiaj, tak naprawdę, nie mamy zweryfikowanych punktów odniesienia, które mogłyby posłużyć do tego, aby ustalić obszary, gdzie te wszystkie formy ochrony przyrody nakładają się na siebie. I myślę, że to jest problem, bo nie ma dzisiaj bezpośredniego mechanizmu, który umożliwiałby sprawne naliczanie tej subwencji i wyłonienie obszarów, gdzie te wszystkie formy ochrony przyrody nakładają się na siebie.

I na końcu, dochodząc do skutków, jakie przewiduje się w projekcie tej ustawy. Otóż, ze względu na to, iż te skutki wyliczone są tylko dla gmin na terenie których jest ponad 50% obszarów chronionych i już mamy do czynienia z kwotami w wysokości 350 – 450 mln zł, to również ze względu na wielkość tych skutków stanowisko ministra finansów jest negatywne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę teraz pana przewodniczącego Marka Gosa o zabranie głosu.

Poseł Marek Gos (PSL):

Państwo przewodniczący, panie i panowie posłowie, pani minister. Jest to pierwsze czytanie, w związku z tym nie będę rozwodził się, bo wiem, że zgłoszony jest wniosek o powołanie podkomisji. I chyba to jest dobry kierunek do dalszych prac nad tym dokumentem. Rzeczywiście, wiele dywagacji można tu snuć: czy faktycznie wszystkie tereny prawnie chronione powinny być objęte subwencjonowaniem, w jakiej wysokości, czy powinna być granica – jak my proponowaliśmy – jak powinien być zdefiniowany zrównoważony rozwój, na ile to są instrumenty, które mają kreować ten rozwój itd., itd. Pytań jest rzeczywiście wiele. Natomiast problem podstawowy, o istnieniu którego oczywiście każdy z nas wie, to środki, które byłyby potrzebne, żeby skonstruować taki projekt, który by zadawalał większość – bo nigdy nie jest tak, że wszyscy są zadowoleni.

Ja mam świadomość, że na tej liście znalazło się również Świnoujście, ale w większości przypadków to są rzeczywiście jedne z najbiedniejszych gmin w Polsce. Ten algorytm nie jest jednoznaczny. Natomiast mam nadzieję, że w trakcie prac uda się te wszystkie uwagi, które już dziś padły, uwzględnić i uda się przygotować taki projekt, który

uzyskałby wsparcie chociażby ministra finansów. Ja mam świadomość i projektodawcy też mają świadomość, że do realizacji zadań ekologicznych mamy Narodowy Fundusz. I pewnie warto by się pokusić, aby spojrzeć na możliwości wsparcia działań, które w tym projekcie zamierzamy wprowadzić, ze środków Narodowego Funduszu.

Wszyscy też chyba mamy przekonanie, iż obywatelski projekt zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego właśnie z przyczyn finansowych praktycznie „nie idzie do przodu". I raczej marne są szanse, żeby był zrealizowany. Stąd postanowiliśmy rozwiązać problem w sposób fragmentaryczny, czyli tym samorządom, które dzisiaj mają największe kłopoty, dać takie „koło ratunkowe". Biorąc pod uwagę te wszystkie głosy, jakie tu padły podczas pierwszego czytania, wydaje się, że warto zastanowić się być może nad inną konstrukcją i algorytmu i tych poziomów wsparcia, może też nad innymi źródłami finansowania. Uważamy, że dobrze będzie jeśli tego typu prace będą w Sejmie prowadzone dalej, aby doprowadzić do jakiegoś konsensusu i pozyskania czy wskazania środków, które można byłoby przeznaczyć od nowego roku na wsparcie gmin, które dzisiaj ze względu na swoje położenie i na to, iż na swoim terenie mają znaczne obszary prawnie chronione, mają ograniczone możliwości rozwojowe, zarówno gospodarcze, jak i społeczne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Stwierdzam zakończenie pierwszego czytania. Szanowni państwo, proponuję powołanie podkomisji nadzwyczajnej liczącej 13 posłów do rozpatrzenia projektu z druku nr 1192 ustawy i skierowanie ww. projektu do tej podkomisji. Wobec niezgłoszenia sprzeciwu stwierdzam, że Komisje przyjęły wniosek o powołanie podkomisji nadzwyczajnej. Proponujemy, aby w podkomisji nadzwyczajnej znaleźli się następujący posłowie: pani poseł Magdalena Kochan, pani poseł Małgorzata Pępek, pan poseł Jacek Brzezinka, pani poseł Zofia Czernow, pan poseł Paweł Suski, pan poseł Henryk Siedlaczek, pani poseł Anna Paluch, pan poseł Dariusz Bąk, pan poseł Stanisław Ożóg, pan poseł Marek Balt, pan poseł Tomasz Makowski, pan poseł Jacek Bogucki oraz pan poseł Marek Gos. Wobec niezgłoszenia sprzeciwu stwierdzam, że Komisje powołały podkomisję nadzwyczajną w zaproponowanym składzie. Członków podkomisji nadzwyczajnej proszę o pozostanie na sali po zakończeniu posiedzenia, w celu ukonstytuowania się podkomisji. Zamykam posiedzenie Komisji.